

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

---

LE

# SCRUTIN DE LISTE

ENVISAGÉ :

- a) *Dans le système majoritaire*
  - b) *Dans le système de la représentation proportionnelle*
- 

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*Présentée et soutenue le Lundi 15 Mars 1909, à 2 heures 1/2*

PAR

**François SAINZ**

---

*Président : M. CHAVEGRIN, professeur*  
*Suffragants* { *MM. LARNAUDE, professeur*  
*LESEUR, professeur*

---

PARIS V<sup>e</sup>

**V. GIARD & E. BRIÈRE**

LIBRAIRES-ÉDITEURS

*16, Rue Soufflot, et 12, Rue Toullier*

---

1909



THÈSE  
POUR  
LE DOCTORAT

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.*

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

---

LE

# SCRUTIN DE LISTE

ENVISAGÉ :

- a) *Dans le système majoritaire*
  - b) *Dans le système de la représentation proportionnelle*
- 

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*Présentée et soutenue le Lundi 15 Mars 1909, à 2 heures 1/2*

PAR

**François SAINZ**

---

*Président : M. CHAVEGRIN, professeur*

*Suffragants* { *MM. LARNAUDE, professeur*  
*LESEUR, professeur*

---

PARIS V<sup>e</sup>

**V. GIARD & E. BRIÈRE**

LIBRAIRES-ÉDITEURS

*16, Rue Soufflot, et 12, Rue Toullier*

---

1909





A LA MÉMOIRE DE MES PARENTS

Sainz



Digitized by the Internet Archive  
in 2026

# LE SCRUTIN DE LISTE

---

## AVANT-PROPOS

Il est sérieusement question depuis quelques années de modifier le régime électoral sous lequel nous vivons depuis 1889. Si l'on songe, d'ailleurs, aux nombreux changements qui ont été apportés à la loi électorale depuis la Révolution, on doit convenir que le maintien en vigueur pendant vingt ans d'un même système constitue déjà ce que l'on peut appeler « une belle étape ».

Parmi les nombreuses modifications proposées de nos jours, la plus importante est assurément celle qui a trait au rétablissement du scrutin de liste.

Mais cette question du rétablissement du scrutin de liste ne se pose plus, au moins pour certains, sous le même aspect qu'en 1885, — pour ne citer

que la dernière date à laquelle il eut l'honneur d'un vote législatif, — ou plutôt elle se présente sous un double aspect que nous nous proposons d'examiner au cours de cette brève étude.

On peut, en effet, envisager le scrutin de liste de deux façons : en lui-même et en tant que substratum de la représentation proportionnelle.

Jusqu'à présent on ne l'avait guère discuté qu'en tant que système majoritaire et c'est dans cette conception qu'il a été tant de fois opposé au scrutin uninominal. Parmi les raisons qui étaient données, au cours des différents débats parlementaires sur la question, en faveur de l'un ou de l'autre de ces modes de scrutin, n'entrait en effet aucune considération ayant trait à une représentation des minorités.

Les arguments invoqués étaient basés sur des considérations d'ordre purement politique, laissant en dehors de la discussion la technique même du système, qui assurait l'élection à celui qui représenterait la majorité des voix — l'élection dût-elle avoir lieu au scrutin de liste ou au scrutin d'arrondissement.

Dans un cas comme dans l'autre, les minorités battues n'avaient aucun droit.

Mais dans ces dernières années, l'idée que ces minorités ne devaient plus être considérées comme des quantités négligeables, mais possédaient un

droit de représentation proportionnel à leur importance, se propagea rapidement dans l'opinion publique et au sein du Parlement.

A l'étranger, elle fit des progrès encore plus rapides et reçut même son application dans certains pays comme la Belgique et la Suisse.

En France, elle vint se greffer sur la question du rétablissement du scrutin de liste qui prit ainsi un nouvel aspect.

Certains hommes politiques, certains partis même qui n'avaient jamais été partisans du scrutin de liste s'y rallièrent, mais dans le but d'arriver par lui à ce qu'ils considéraient comme devant être la vérité électorale : la représentation proportionnelle des partis.

Le scrutin de liste n'apparaissait plus à leurs yeux comme un but, mais comme un moyen.

La représentation proportionnelle était, en effet, impossible à réaliser en maintenant le scrutin uninominal. Il sera facile de s'en rendre compte lorsque nous examinerons plus loin son mécanisme. Ils se firent donc les défenseurs du scrutin de liste parce qu'il était pour eux l'instrument qui leur permettait d'arriver à leurs fins.

Il serait toutefois exagéré de dire que tous ceux qui souhaitent son rétablissement visent ce but ; le scrutin de liste pur et simple aura toujours ses adeptes, car plus que tout autre il favorise les grands courants politiques.

Aussi nous proposons-nous, dans les pages qui vont suivre, de l'étudier, dans une première partie, comme système majoritaire en l'opposant au scrutin uninominal.

Dans une seconde partie, nous l'envisagerons en tant qu'adjuvant de la représentation proportionnelle dont nous étudierons le mécanisme.

# PREMIÈRE PARTIE

## Le scrutin de liste envisagé dans le système majoritaire

### CHAPITRE PREMIER

#### HISTORIQUE

Le scrutin de liste a déjà fonctionné en France. Il était à la base de l'organisation électorale élaborée par l'Assemblée constituante. Celle-ci avait établi le suffrage à deux degrés avec des conditions de cens assez abaissées pour que les classes inférieures puissent prendre part à l'élection.

Les « citoyens actifs » se réunissaient en assemblées primaires et nommaient au scrutin de liste des électeurs — à raison d'un électeur par 100 citoyens actifs — qui, à leur tour, procédaient à l'élection des députés.

De nombreuses restrictions telles que l'exigence d'un domicile d'une année pour les citoyens actifs,

l'exclusion des serviteurs à gage, l'établissement d'un cens d'électorat et d'éligibilité enlevaient à la loi électorale une partie de libéralisme dont ses promoteurs avaient voulu la parer.

La Convention nationale substitua à ce système le suffrage universel absolu. Les électeurs répartis en assemblées primaires de cantons devaient élire directement leurs représentants. On n'exige plus que six mois de domicile pour prendre part au vote et il n'est plus question de cens. La population est la seule base de la représentation nationale.

Cette constitution ne fut jamais appliquée et avec la constitution du 5 fructidor an III qui lui succéda on revint au système consacré en 1791 : vote à deux degrés dans les mêmes formes, et conditions de cens rétablies pour les électeurs du premier et du deuxième degré.

Quelques jours après, une loi du 25 fructidor an III qui réglementait en détail la forme du vote dans les assemblées primaires indiquait certaines dispositions relatives à la publication des listes de candidat. Elles sont intéressantes à reproduire : « Durant le mois de nivôse, chaque citoyen a le droit de se faire inscrire lui-même ou de faire inscrire ceux de ses concitoyens qu'il juge à propos sur la liste des candidats et de s'y désigner lui-même ou de désigner les autres pour une ou plu-

sieurs fonctions qui sont à remplir pour le mois de germinal suivant. »

Et une autre loi du 5 ventôse an V expliqua que « cette manière de s'offrir à la confiance est la plus digne d'un républicain et que, sous tous les rapports, elle est préférable aux brigues secrètes et aux manœuvres obscures de l'ambition intrigante.

Sous le Consulat et l'Empire la législation électorale est complètement modifiée; l'électeur n'a plus que le droit de présenter des candidats qui sont nommés par le Sénat, ou, pour parler plus véridiquement, par l'Empereur. La charte de 1814, plus libérale, rend aux électeurs le droit de choisir leurs députés, qui sont élus par le collège départemental au scrutin individuel.

La loi du 5 février 1817 rétablit le scrutin de liste ainsi que le principe de l'élection directe qui n'avait jamais figuré que dans la constitution mort-née de 1793. Les électeurs du département votent par bulletins de liste contenant autant de noms qu'il y a de députés à élire. Mais la loi du 29 juin 1820 vient modifier ce système en décidant que les députés seront élus au scrutin uninominal, par les collèges électoraux d'arrondissement.

La division des électeurs en collèges d'arrondissement — lit-on dans l'exposé des motifs du projet de loi — a pour but de faciliter leur mission, en rapprochant de leur domicile le lieu des assem-

blées, de diminuer l'influence des grandes villes et de donner à chaque arrondissement la nomination d'un député. Lorsqu'on n'aura qu'un choix à faire on y apportera plus d'attention, on ne se déterminera que par sa propre volonté.

Le 5 mars 1848, un décret du Gouvernement provisoire institue le suffrage universel, sans la moindre condition de cens, et une loi du 15 mars 1849 l'organise dans ses détails.

Les électeurs votent au scrutin de liste et nul candidat ne peut être élu au premier tour s'il ne réunit pas au moins un nombre de voix égal au huitième de celui des électeurs inscrits sur la totalité des listes électorales du département. Malheureusement la création de nombreux comités auxquels les électeurs auront recours ou qui s'imposeront à eux fausseront le principe de l'élection directe à laquelle se substituait en quelque sorte un vote à deux degrés. Le second Empire revint au scrutin uninominal. Ce n'est qu'en 1871 que, par un décret du 29 janvier, le Gouvernement de la Défense Nationale remit en vigueur l'élection au scrutin de liste dont est issue l'Assemblée nationale de 1875. Elle s'empressa cependant de rétablir le scrutin d'arrondissement, mais, en 1880, une proposition de M. Bardoux demandant son abolition fut adoptée par la Chambre, mais échoua au Sénat. Elle fut reprise en 1885 par le gouver-

nement et devint la loi du 16 juin 1885 qui rétablit l'élection au scrutin de liste.

La discussion qui a précédé le vote de cette loi est du plus haut intérêt. Partisans et adversaires de la réforme montèrent à la tribune pour défendre leur opinion avec une conviction et une ardeur égales. La loi fut votée à plus de 300 voix de majorité, malgré les efforts de MM. Achard, Courmeaux et plusieurs autres sincères républicains. Elle devait, d'ailleurs, être de courte durée. Le 25 février 1889, le gouvernement déposait sur le bureau de la Chambre un projet de loi tendant au rétablissement du scrutin uninominal. La loi fut votée après une courte discussion et à une grosse majorité. Elle est toujours restée en vigueur.

Toutefois la question de la réforme électorale n'a pas été abandonnée. Il semble même qu'elle apparait aux yeux des députés comme celle qui doit primer toutes les autres.

Un groupe dit « de la Réforme électorale » s'est constitué, comprenant plus de deux cents députés. Tous semblent d'accord pour reconnaître l'imperfection de notre système actuel, mais tous ne voient pas cette imperfection au même endroit. Cependant la question du mode de scrutin paraît attirer tout particulièrement l'attention du législateur et l'intérêt que la Chambre y attache se manifeste tout d'abord par la déclaration d'urgence

votée en faveur de la proposition de loi déposée le 24 janvier 1901 par M. Georges Berry sur le bureau de la Chambre et ayant pour objet le rétablissement du scrutin de liste.

Aux termes de cette proposition chaque département constitue une circonscription et élit un nombre de députés égal à celui qui lui fut attribué par la loi du 16 juin 1885. Seul, le département de la Seine, vu son étendue, est divisé en deux circonscriptions comprenant l'une les arrondissements et les communes de la rive droite, l'autre les arrondissements et les communes situés sur la rive gauche.

Le 18 novembre 1901, M. Kloltz, reprenant la question, dépose une proposition de loi sur le même objet.

Cette proposition, analogue à celle de M. Georges Berry, en ce qu'elle maintient les bases de la loi de 1885 quant au nombre des députés à élire au scrutin de liste, décide toutefois qu'il y aura lieu de sectionner les départements dont la population dépasse 500.000 habitants, afin que les électeurs ne soient appelés à se prononcer sur plus de sept candidats.

Cette disposition avait pour but de remédier à l'inconvénient résultant pour un collège électoral très étendu d'avoir à choisir un trop grand nombre de candidats, dont l'électeur ne pourrait suffi-

samment apprécier la valeur et au milieu desquels pourrait facilement se glisser un « douteux ».

Ces diverses propositions ont été renvoyées à la Commission du Suffrage universel.

Dans le rapport qu'il a déposé le 5 mars 1902, M. Ruau expose les raisons pour lesquelles la Commission considère comme une nécessité politique de l'heure présente le rétablissement du scrutin de liste.

Il reproduit l'opinion du président du Conseil d'alors — M. Waldeck-Rousseau — qui trouva la réforme proposée inopportune — bien qu'il en fût partisan en principe. La proposition de loi à laquelle aboutit le rapport contient les dispositions suivantes :

ARTICLE PREMIER. — Les membres de la Chambre des députés sont élus au scrutin de liste pour quatre ans.

ART. 2. — Chaque département élit le nombre de députés qui lui est attribué par le tableau annexé à la présente loi, à raison d'un député pour 75.000 habitants ou fraction de 75.000 habitants. Il est attribué six députés à l'Algérie et dix aux colonies.

ART. 3. — Le département forme une seule circonscription. Toutefois lorsque le nombre des habitants y est supérieur à 525.000 il est divisé en deux circonscriptions, à 900.000 en trois circonscriptions, à 1.200.000 en quatre circonscriptions. Le département de la Seine est divisé en huit circonscriptions.

ART. 4. — Il ne sera procédé à des élections partielles

dans un département ou dans une circonscription de département sectionné que lorsque la représentation y sera réduite aux deux tiers de ses membres.

ART. 5. — Sont abrogés les articles 1 et 2 de la loi du 1<sup>er</sup> février 1889

Comme on le voit, la base de la loi de 1885 est sensiblement élargie : le nombre des électeurs ayant droit à un représentant est porté de 50.000 à 55.000.

Il y a lieu de remarquer en outre l'intéressante disposition de l'article 4. Il a pour but de supprimer une cause d'agitation permanente, et aussi d'empêcher que les élections partielles ne deviennent le monopole de ceux qui ont les ressources suffisantes pour supporter l'énorme dépense qu'elles comportent, à l'exclusion des candidats pouvant avoir une certaine valeur, mais sans grande fortune.

Cette proposition combattue par le gouvernement a été laissée dans l'ombre. Nous verrons plus loin sous quelle forme la question a été reprise ; il nous semble cependant logique d'en aborder dès maintenant l'examen du pour et du contre.

## CHAPITRE II

### REPROCHES ADRESSÉS AU SYSTÈME ACTUEL

Essayer de dégager la vérité du débat entamé depuis déjà de longues années entre les partisans du scrutin de liste et les défenseurs du scrutin uninominal est une tâche quelque peu difficile.

Les arguments présentés de part et d'autre ont une incontestable valeur et sont même quelquefois puissants.

C'est ce qui explique que partisans et adversaires se rencontrent indifféremment dans des groupes qui sont antagonistes lorsqu'ils arrivent à discuter d'autres questions.

Il semble que ceux qui ont reçu le mandat de représenter le pays, convaincus que les destinées de celui-ci dépendent de la loi électorale, suivant qu'elle est bien ou mal faite, apportent à sa confection un souci tout particulier.

Nous en avons pour preuve l'exemple de la Chambre de 1885 qui vota le rétablissement du

scrutin de liste grâce auquel la moitié de ses membres ne devaient plus revenir.

Sans entrer dès maintenant dans l'examen approfondi des arguments invoqués contre le système uninominal il est utile de les exposer brièvement afin qu'en les mettant en parallèle avec ceux qu'invoquent les partisans du scrutin de liste, on puisse se rendre compte dans quelle mesure le système que ceux-ci préconisent porte remède à celui qu'ils critiquent.

Il est tout d'abord certain, affirment ceux-ci, que le scrutin uninominal favorise les candidatures sans valeur et dont les chances de succès s'appuient uniquement sur des influences locales.

L'intimité des rapports qui existe forcément entre électeurs et candidat dans le cadre restreint d'un arrondissement lui fait perdre la vision des intérêts généraux. Le clocher, trop près, masque à ses yeux la nation. Les candidatures de choix n'apparaissent que par hasard.

Ce que l'électeur est amené par ce système à considérer dans l'homme qui se présente à ses suffrages, c'est moins sa valeur intellectuelle et morale, son aptitude à la vie publique que sa fortune et son influence auprès des puissants.

Une fois élu, le député se trouve l'obligé de ses mandants dont il soigne les intérêts et préoccupé de conserver leur sympathie — et d'assurer sa réé-

lection — sollicite pour eux toutes sortes de faveur d'un gouvernement dont il ne partage pas toujours les idées, mais qu'il doit cependant remercier avec ses bulletins de votes.

« Il se fait ainsi — disait M. de Marcère dans son rapport de la loi du 30 novembre 1875 — entre les électeurs, l'élu et le ministre du pouvoir, un échange de bons procédés. dans lesquels du pays, de ses intérêts généraux, de sa politique, de son avenir, il est moins tenu compte qu'il ne faut ; que ce régime dure quelque temps, le pouvoir sera sans contrôle, la députation sans autorité et le système représentatif une fiction. »

On fait également grief au système actuel de favoriser la corruption électorale, qu'elle soit le fait du gouvernement, sans couleur de candidature officielle ou qu'elle soit pratiquée par ses adversaires.

Dans certains arrondissements, particulièrement peu étendus, il est possible à un candidat qui possède de grosses ressources d'acheter la majorité des électeurs. De nombreux rapports concluant à l'invalidation de députés contre lesquels des faits de cette nature ont été relevés sont là pour prouver l'exactitude de cette affirmation.

Enfin il est un autre vice dont on accuse le système actuel, celui de ne pas reconnaître la même valeur à toutes les voix électorales françaises.

Des arrondissements comprenant 2.000 électeurs n'ont droit qu'à un représentant et des circonscriptions où l'on compte 10.000 électeurs inscrits et plus n'en peuvent nommer davantage.

Les uns et les autres n'exercent donc pas une part égale de souveraineté ?

Après avoir ainsi dénoncé comme mauvais le système uninominal, les partisans du scrutin de liste font valoir les arguments tendant à établir que leur système est le meilleur.

On connaît les paroles prononcées par M. Waldeck-Rousseau lors d'un discours prononcé à Rennes en 1884 : « Par le scrutin uninominal on manifeste la considération qu'on a pour des personnes ; par le scrutin de liste, on vote pour une idée . » On retrouve la même note dans le discours prononcé par M. Goblet à la Chambre lors de la discussion de la loi du 16 juin 1885. « Le scrutin uninominal, dit-il, est la guerre des personnes, le scrutin de liste, celle des idées. »

La question, on le voit, n'est pas neuve. M. de Marcère a rappelé dans son discours qu'il prononça le 9 novembre 1875 à la Chambre des députés l'opinion de Lainé, ministre de Louis XVIII sur cette question : « Les réunions de tous les électeurs d'un département (scrutin de liste) pour la nomination des députés tend à élever les élections, à les soustraire à l'esprit des petites localités

et à diriger les choix vers les hommes les plus connus, les plus considérés. L'intrigue et la médiocrité peuvent réussir dans un cercle étroit, mais à mesure que le cercle s'élargit il faut que l'homme s'élève pour attirer les regards et les suffrages. »

La conséquence — et ceux qui défendent le système ne manquent pas de la souligner — c'est que le député se trouve dans une situation d'indépendance beaucoup plus grande que s'il était élu par des groupes avec lesquels il a été en contact direct et fréquent. En outre avec le scrutin d'arrondissement l'électeur a toujours tendance à le considérer comme le représentant des intérêts locaux et à exercer sur lui une pression pour qu'il les soigne tout particulièrement, même au mépris de l'intérêt général. La mentalité des électeurs d'un département appelés à voter à la fois pour tous ses représentants ne peut plus être la même. L'importance du collège électoral, l'étendue de la circonscription font apparaître le député aux yeux des électeurs comme le représentant d'intérêts sinon généraux à coup sûr collectifs. Ils seront certainement moins portés à l'entretenir de questions locales qu'ils supposeront ne pas l'intéresser assez vivement. Ainsi le député, libre de ses mouvements, dégagé de toute préoccupation locale, pourra se consacrer à son véritable rôle de représentant de la nation.

Ce n'est pas tout, disent les partisans de la réforme ; le scrutin de liste seul décourage la corruption électorale dont les dangers éclatent aux yeux de tous. Dans son rapport sur la proposition de loi tendant à rétablir ce mode de scrutin, M. Ruau rappelle les paroles prononcées en 1881 par Gambetta, adversaire du système uninominal : « Mais ce n'est pas le seul but de mes observations, il y a un point beaucoup plus douloureux, beaucoup plus alarmant. Ce serait au sein de notre démocratie si généreuse et si loyale la création d'un régime d'élections qui nous ramènerait à quelque chose de plus détestable encore que le bourg pourri d'Angleterre avant la réforme de 1832. Oui, timidement, clandestinement d'abord, on a acheté des voix ; on a versé la corruption et le vin aux masses électorales. N'interrompez pas, Messieurs, je citerais des faits. On a mis à l'enchère des candidatures, et il se trouve maintenant qu'il va surgir une industrie de placement électoral politico-financière dans certains arrondissements. Oui, il y a des arrondissements sur lesquels certains Turcaret jettent leur dévolu, calculant le chiffre qu'ils devront inscrire aux frais généraux. Je dis que ce sont des mœurs qui commencent, mais que si vous maintenez le régime parcellaire appliqué au régime universel, elles vont se développer et vous aurez cette responsabilité devant l'histoire

d'avoir inoculé la gangrène de l'argent à la démocratie française. Pensez-y, Messieurs. Et cette considération de l'électeur qu'on achète n'est pas la seule, mais si l'on se met sur ce pied que l'argent va être une promesse électorale que c'est l'argent qui va prendre la place des idées, laissez-moi parler, Messieurs, si on se met, dis-je, à remplacer les idées, les principes qu'on appelle des abstractions par des sacs d'écus ou par des liasses de billets de banque, honte sur mon pays ! »

Il était difficile de mettre à nu, avec plus d'éloquence, cette plaie du suffrage universel.

Nous voulons rechercher maintenant si les arguments présentés plus haut par les partisans du scrutin de liste à l'appui de leur système correspondent bien à la réalité des faits ou s'ils ne sont pas au moins quelque peu faussés par l'exagération qui est au fond de toute polémique.

## CHAPITRE III

### CRITIQUE DES ARGUMENTS PRÉSENTÉS EN FAVEUR DU SCRUTIN DE LISTE

Parmi les arguments invoqués en faveur du scrutin de liste, il en est un qui se détache à première vue, c'est celui qui consiste à dire qu'il oblige l'électeur à voter pour une idée et non pour une personne.

Il est certain que l'électeur, n'ayant plus à élire « son » député, mais tous ceux auxquels le département à droit, n'aura pas la possibilité de baser son vote sur des considérations personnelles.

Les candidats inscrits sur la même liste n'ont pas à demander les suffrages de telle ou telle circonscription, puisque chacun d'eux les représente toutes.

Ainsi le rapprochement entre le candidat et l'électeur devient difficile sinon impossible et celui-ci se trouve ainsi amené à donner sa voix au parti dont l'opinion cadre le mieux avec la sienne.

L'élection perdra ainsi son caractère personnel

et elle pourra créer ce que l'on appelle « les grands courants politiques ».

La mobilité de la race française s'y prête d'ailleurs admirablement. Reste à savoir si ce résultat est une bonne chose.

La réponse est difficile. Une poussée de l'opinion publique peut parfois n'être pas raisonnée ; elle est assurément conforme à l'esprit du suffrage universel, qui doit être avant tout le reflet de la mentalité populaire.

Aussi bien peut-elle être parfois le produit d'une sagace observation.

Nous en avons une preuve dans le caractère politique absolument opposé qui marqua les élections en 1871 aux mois de février et juillet. Elles furent royalistes en février, républicaines en juillet, parce qu'elles ne se firent pas sur le même terrain. C'est que dans l'intervalle un fait s'était accompli : la conclusion de la guerre. En février le peuple vota pour les partisans de la paix ; les considérations de régime étaient reléguées au second plan.

En juillet, il vota pour le régime politique qui répondait le mieux à ses aspirations.

Il est douteux qu'un scrutin uninominal eût donné un résultat aussi instructif.

En prétendant qu'avec le scrutin de liste les élections ne sont plus faussées par une corruption

électorale qui devient impraticable quand on se trouve en face d'une masse d'électeurs, les adversaires du système actuel semblent être bien prêts de la vérité.

Pourtant il serait inexact de dire qu'elle est impossible sous le régime du scrutin de liste, au moins dans le cas où ceux qui figurent sur une même liste sont originaires du département ou y ont leur domicile.

Le candidat connaît toujours la région qu'il habite; dès qu'il a l'intention de se présenter aux suffrages populaires, il cherche à la connaître plus parfaitement encore et à se rendre sympathique aux populations. Que fera-t-il, ou tout au moins que lui sera-t-il possible de faire ? Dire à ses électeurs : « voter pour la liste, c'est voter pour moi » et au besoin s'assurer leur concours.

Ses collègues de la même liste en feront autant dans sa région.

Il semble bien que la corruption, sous l'un ou sous l'autre régime, ne soit qu'une question de degrés. Toutefois, il nous paraît impartial de signaler une statistique fort intéressante rappelée au cours de la discussion qui a précédé le vote de la loi de 1885. Lors de la vérification des pouvoirs des représentants envoyés aux Assemblées de 1848, 1849 et 1871 issues du scrutin de liste, il a

été prononcé pour faits de corruption électorale :

En 1848 sur 800 membres, 1 invalidation ;

En 1849 sur 745 membres, 2 invalidations ;

En 1871 sur 700 membres, 4 invalidations.

Par contre, 18 députés en 1876 et 74 en 1877 furent invalidés pour le même motif ; ils avaient été nommés au scrutin d'arrondissement.

Quant à la situation de dépendance dans laquelle se trouverait le député élu au scrutin uninominal vis-à-vis de ses mandants, elle est difficilement contestable, mais on ne peut non moins difficilement soutenir qu'elle n'existerait pas avec le scrutin de liste.

Sous un tel système, les comités auraient plus de facilités et aussi plus de raisons de se constituer puissamment, confectionnant les listes, dictant leur ligne de conduite aux candidats.

Leur tyrannie serait à coup sûr aussi pesante que celle que pourraient exercer des groupes d'électeurs dans un arrondissement. La vérité c'est que le seul remède à cet inconvénient consiste dans le tempérament, la force de caractère du député.

Nous ne croyons pas devoir passer sous silence, au cours de cette discussion, l'opinion de Lamartine, l'un des principaux fondateurs de la République de 1848, rapportée dans un ouvrage de M. Delaurier : « Comment le pays, dit Lamartine,

peut-il savoir par qui, de celui-ci ou de celui-là, il peut être représenté ? C'est en étudiant l'intelligence, la moralité, la probité, le désintéressement, la considération, les antécédents, la vie, les mœurs, les opinions le son candidat ; c'est en faisant, pour ainsi dire, l'enquête personnelle sur celui qui se présente à son choix, c'est en le comparant à ceux qu'on lui oppose, c'est en le connaissant, en l'interrogeant, non dans un interrogatoire de parade qu'on appelle une réunion électorale ou un club, mais dans sa vie entière, c'est en s'assurant en un mot qu'on ne sera trompé ni dans sa confiance, ni dans ses opinions. »

Et il ajoute que le scrutin de liste en créant systématiquement la confusion, la mêlée des noms, constitue « l'escamotage le plus complet de confiance qu'on ait jamais combiné pour duper un peuple. On voit combien les opinions sont différentes ; celle de Lamartine peut paraître exagéré, encore que les idées qu'il émet ne manquent pas de justesse. Lorsqu'on choisit un mandataire pour une affaire courante dans la vie, ce sont des considérations personnelles de probité, d'intelligence qui déterminent dans le choix de celui-ci plutôt que de celui-là.

La représentation politique étant le plus sacré des mandats, il semble que ce soit des mobiles de

même nature qui doivent dicter le choix du peuple.

Mais alors il faudrait supposer que les hommes sont parfaits et qu'ils sont incapables de céder à des questions d'intérêt qui leur feraient perdre de vue le véritable rôle qu'ils doivent jouer : représenter les opinions politiques de la nation. Et comme cette hypothèse n'est pas réalisable, il vaut mieux choisir le mode d'élection qui favorise le moins la manifestation de leurs mauvais penchants. Il semble bien que le scrutin de liste, en mettant un plus grand intervalle entre l'électeur et l'élu ait plus de chances d'aboutir à ce résultat que le scrutin uninominal.

Comme on le voit, toute la force d'arguments déployée pour soutenir le scrutin de liste n'a d'égale que la force d'arguments dépensée pour défendre le scrutin d'arrondissement. Et, comme le dit M. Charles Benoist, l'empressement avec lequel on a quitté le scrutin d'arrondissement pour adopter le scrutin de liste serait incomparable et décisif sans l'empressement avec lequel on a quitté le scrutin de liste pour revenir au scrutin d'arrondissement. Et il cite les changements survenus dans les modes de votation depuis 1793. En 1793 l'uninominal, en 1795 la liste, en 1814 l'uninominal, en 1817 la liste, en 1820 l'uninominal, en 1848 la liste, en 1852 l'uninominal, en 1871 la

liste, en 1875 l'uninominal, en 1885 la liste, en 1889 l'uninominal.

Quant à nous si nous avons une préférence pour le scrutin de liste, c'est pour deux raisons — d'ordre différent — mais qui nous paraissent assez puissantes pour nous faire prendre parti.

Tout d'abord l'élection par le scrutin de liste permet à l'élection de voter pour tous les députés du département, et ce système nous paraît répondre heureusement au principe de la souveraineté nationale.

Que représente, en effet, l'assemblée politique chargée de diriger les affaires du pays ? La nation, sans aucun doute, mais la nation être moral, immatériel, formée des générations passées, présentes et futures, qui a son existence propre, indépendante de celles de ses ressortissants, de telle sorte que les membres de cette assemblée ne peuvent pas être les représentants de telle ou telle faction, mais de la nation. Pour ne pas dévier de cette idée, pour rester dans le cadre de cette conception, il faudrait que l'électeur fût appelé à voter pour tous et non pour l'un d'entre eux.

Ainsi ne devrait-il y avoir qu'un seul collège pour tout le pays, chaque électeur votant pour telle « sorte » de représentation, mais en tous cas pour la représentation tout entière.

Le scrutin de liste ne réalise pas ces données,

mais tout au moins s'en rapproche-t-il et c'est peut-être ce qui explique l'attachement profond que le parti républicain a de tout temps témoigné au scrutin de liste.

C'est sur cette idée que repose le rapport sur la constitution de peuple français proposé à la Convention nationale en 1793 et dont M. Spuller, président de la Commission du Suffrage universel, lors des débats sur la loi portant le rétablissement du scrutin de liste en 1885, cita le passage suivant, à la tribune de la Chambre : « Pour parvenir à cette volonté générale qui dans la rigueur du principe ne se divise pas et qui forme une représentation et non des représentants, nous aurions voulu qu'il eût été possible de ne faire qu'un seul scrutin pour tout le peuple.

Le rapporteur de la loi, M. Constant, avait également soutenu, dans son rapport, que, dans une démocratie, la consultation populaire doit se faire suivant le mode qui permet au peuple de choisir le plus grand nombre de députés.

Il y a un autre motif qui nous fait adopter le scrutin de liste comme le mode d'élections le plus apte à réaliser la vérité électorale, c'est qu'il peut être accompagné de la représentation proportionnelle alors que celle-ci est difficilement compatible avec le scrutin uninominal.

D'ailleurs, personne ne songe plus à restaurer

le scrutin de liste comme système majoritaire. La question de son rétablissement ne se pose plus que sous la forme que nous venons d'indiquer et qui fait l'objet de la seconde partie de cette brève étude.

## DEUXIÈME PARTIE

### Le Scrutin de Liste envisagé dans le Système de la Représentation Proportionnelle

#### CHAPITRE PREMIER

##### DANGERS DU SCRUTIN DE LISTE MAJORITAIRE. — FONDEMENT JURIDIQUE DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE. — LES AVANTAGES

De nos jours la question du scrutin de liste se pose surtout comme un adjuvant de la représentation proportionnelle.

Il est unanimement reconnu que le scrutin de liste majoritaire, loin d'être un remède aux inconvénients que présente le scrutin d'arrondissement en aggraverait considérablement la portée.

A l'heure actuelle, en effet, le vote par arrondissement permet aux opinions différentes d'être plus ou moins représentées — dans une mesure très inégale et très injuste d'ailleurs. Mais enfin

il arrive rarement que l'opinion de la minorité ne parvienne pas à faire passer au moins un représentant dans l'une des circonscriptions de la région. Et ainsi peut s'établir une sorte de compensation, dans une mesure très relative, entre opinions de nuance différente.

Avec le scrutin de liste pur et simple on arriverait à ce résultat que le même parti pourrait s'emparer de tous les sièges d'un département grâce à un écart de voix pouvant se chiffrer par l'unité. Et ce serait alors l'écrasement complet de la minorité qui n'aurait même plus les quelques sièges de « consolation » que le scrutin d'arrondissement peut lui permettre d'obtenir.

Il faut un palliatif à ce mécanisme brutal.

La représentation proportionnelle, dit M. Charles Benoist dans un ouvrage récemment paru, sera le tampon dont il faut entourer ce formidable marteau-pilon qu'est le scrutin de liste pour que la moitié des Français moins  $x$  ne soient pas broyés et annihilés par la moitié des Français plus  $x$ .

A quoi vise la représentation proportionnelle ? son nom l'indique : à permettre aux opinions différentes d'être représentées suivant leur importance, aux différents partis, d'avoir une représentation proportionnelle au chiffre de leurs adhérents.

Envisagée au point de vue théorique, l'idée de

la représentation proportionnelle s'impose par sa justesse et son bon sens — ce qui explique qu'elle a trouvé d'innombrables partisans tant parmi les doctrinaires qu'au sein des assemblées politiques — sans distinction de partis.

Et quand nous aurons cité Stuart Mill, Thomas Hare, Paul Janson Ernest Laville, d'Hondt à l'étranger et chez nous Jules Simon, Louis Blanc, Prévost-Paradol, de Girardin, Yves Guyot, Severin de la Chapelle, nous n'aurons certes pas la prétention d'avoir fait une énumération complète des apôtres de la réforme.

Mais la question n'est pas restée sur le terrain de la doctrine ; elle a fait l'objet de débats importants dans les assemblées politiques de plusieurs Etats européens, notamment en Suisse et en Belgique, où la réforme est aujourd'hui appliquée avec succès.

Elle a été aussi portée à la tribune française qui ne tardera vraisemblablement pas à entendre le développement des puissants arguments présentés en faveur d'une idée qui paraît appelée à faire son chemin. Car sans parler des avantages pratiques que présente la réforme et qui seront exposés plus loin, la représentation proportionnelle, loin d'être en contradiction avec le principe démocratique, en est le corollaire.

Dans une démocratie, en effet, tous les individus

sont à la fois sujets et souverains. Cependant le gouvernement appartient à la majorité. N'y a-t-il pas là une contradiction ? On peut répondre qu'il n'y en aura pas *si la minorité a été admise à formuler son opinion.*

Et, en effet, si le gouvernement par la majorité est une nécessité, une fatalité, c'est parce qu'une nation ne peut vivre sans une unité de direction qui ne pourra être réalisée que par un seul parti, une seule volonté.

Sans cette unité de direction, le pays tombe dans l'anarchie et l'anarchie n'a jamais été une forme de gouvernement.

Mais la démocratie, pour qu'elle reste ce qu'elle doit être de sa nature — une forme de gouvernement — suppose une souveraineté reconnue à tous dans une égale mesure.

La majorité n'exerce que son droit en se faisant représenter à l'Assemblée politique du pays, mais c'est également de son droit que se réclame la minorité lorsqu'elle demande, elle aussi, à être représentée. Autrement tous les individus n'exerceraient pas des droits égaux puisqu'une partie d'entre eux ne participerait pas à la confection de la loi. C'est donc le principe démocratique atteint dans son essence.

D'ailleurs le bon sens et la logique, en dehors de toute discussion de principe, ne plaident-ils

pas en faveur d'une représentation des opinions du pays proportionnellement à leur importance ?

L'esprit comprendra-t-il jamais que la moitié plus un fasse la loi à la moitié moins un ? L'équité n'est-elle pas révoltée devant ce résultat barbare : la moitié du pays bâillonnée, asservie à l'autre moitié. Est-ce donc là la fin du suffrage universel ? On comprend dès lors, devant l'étendue de ce vice, avec quelle ardeur les champions de l'idée combattent pour elle.

La majorité doit donc être représentée par une majorité, la minorité par une minorité. Autrement le principe démocratique qui proclame l'égalité de tous devant la loi et pour la loi n'est qu'un leurre.

C'est l'ancien privilège rétabli en faveur d'une fraction de la nation.

D'autant que si l'on va au fond des choses, le mal est encore plus grand. La plupart du temps, ce qu'on appelle la majorité absolue prise par tous les gouvernements pour base de leur existence et de leur durée n'est pas une réalité : ce n'est qu'une expression arithmétique inférieure à la moitié du corps électoral, si l'on tient compte dans les votes des abstentions, des bulletins blancs et des votes nuls ou mal exprimés.

Bien plus : grâce à l'inégalité des circonscriptions électorales, qui ne reconnaît pas à une cir-

conscription de 25.000 électeurs, comme celle d'Ancenis, le droit d'avoir plus d'un député, tout comme Barcelonnette qui compte 3.000 électeurs, on arrive à ce résultat que les élus ne représentent même pas la majorité des voix émises.

La statistique suivante — reproduite dans le rapport de M. Etienne Flandin — est particulièrement instructive :

| Années | Voix obtenues<br>par les élus | Voix<br>non représentées |
|--------|-------------------------------|--------------------------|
| 1876   | 4.458.584                     | 5.422.283                |
| 1877   | 5.059.106                     | 5.048.551                |
| 1881   | 4.567.052                     | 5.600 000                |
| 1885   | 4.042.964                     | 6.000.000                |
| 1889   | 4.526.086                     | 5.800.000                |
| 1893   | 4.513.511                     | 5.930.000                |
| 1898   | 4.906.000                     | 5.633.000                |
| 1902   | 5.159.000                     | 5.818.000                |
| 1906   | 5.209.606                     | 6.383.852                |

Que devient alors, s'écrie M. Flandin, le principe inscrit dans la Déclaration des Droits de l'Homme: « La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit, personnellement ou par leurs représentants, de concourir à sa formation » ?

Sous une autre forme aussi saisissante, Stuart Mill exposait à la Chambre des communes le 29 mai 1867 les conséquences illogiques de l'élimi-

nation des minorités : « Supposez, dit-il, que les membres du Parlement soient élus par les trois cinquièmes des électeurs et résolvent une question importante, vitale pour le pays, à la majorité de deux contre un ; ce sont les deux cinquièmes de la nation qui gouvernent, c'est la minorité, ce n'est pas la majorité. »

De telle sorte que la majorité dans les Assemblées politiques suppose que deux minorités ont été écartées ; la minorité battue dans les élections et celle qui est battue dans les scrutins de cette Assemblée. Presque toujours ces deux minorités dépassent la majorité qui n'est plus alors qu'une usurpatrice.

La représentation proportionnelle ferait en outre disparaître nombre d'inconvénients du système actuel. C'est ainsi qu'elle entraînerait presque certainement la suppression des abstentions qui sont si nombreuses aujourd'hui et qui, si elles ne s'excusent pas, s'expliquent facilement. Sachant que leur voix ne sera comptée pour rien, ceux qui constituent la minorité ne jugent pas nécessaire de se déranger, battus qu'ils sont à l'avance.

On s'est ingénié à trouver des remèdes ; on a proposé de frapper de peines rigoureuses ceux qui dédaignent d'exercer leur droit de vote. Il serait beaucoup plus simple, au lieu de chercher un remède, de couper le mal dans sa racine en don-

nant à l'électeur la certitude qu'il sera représenté dans la proportion des forces de son parti.

Il est probable qu'alors il votera.

On peut espérer également que la représentation des minorités aurait pour résultat de provoquer des discussions plus approfondies sur les lois — souvent imparfaites grâce à un vote trop hâtif précédé d'un examen trop superficiel.

Les avis seraient plus partagés et les représentants des petites fractions d'autant plus jaloux d'intervenir dans la discussion qu'ils ne sont pas le porte-parole du nombre. Sans compter que ces minorités feraient contre-poids aux entraînements de la passion auxquels serait tentée de se laisser aller la majorité. Les décisions de celles-ci garderaient malgré tout l'empreinte des efforts apportés par la minorité pour bannir tout exclusivisme de parti et ce ne sera pas leur moindre force que l'esprit de modération dont elles seront de ce fait marquées. Faut-il ajouter d'ailleurs que des intelligences supérieures peuvent surgir d'une minorité qui sont d'un grand secours pour la majorité à laquelle elles apportent le secours de leurs lumières et dont le pays tout entier pourra profiter.

C'est en 1789, croyons-nous que la question de la représentation proportionnelle a été agitée pour la première fois et c'est à Mirabeau qu'en

revient l'honneur : « Les volontés électorales, disait-il, devant la première Assemblée constituante, doivent être représentées aussi exactement, aussi mathématiquement que possible ; les Assemblées représentatives doivent contenir tous les éléments du pays avec leur proportion sans que les éléments les plus considérables puissent faire disparaître les moindres. »

Mais c'est surtout dans la seconde moitié du xix<sup>e</sup> siècle que la question est remise à l'ordre du jour, non seulement en France, mais dans la plupart des pays européens et en Amérique.

Et c'est dans la forme du « vote cumulatif » que la représentation proportionnelle reçoit ses premières applications. Ce procédé consiste en ce que chaque électeur a la faculté de porter sur son bulletin de vote le nom d'un seul candidat autant de fois qu'il y a de sièges à pourvoir. Il repose donc sur un renforcement fictif de la minorité et peut être néfaste à la majorité si les voix de celles-ci sont éparpillées sur un grand nombre de candidats. Une minorité bien disciplinée peut espérer avec ce système usurper les droits de la majorité.

Il n'en fut pas moins introduit en 1853 dans la législation du Cap pour les élections des membres de la seconde Chambre. En 1870 l'Etat d'Illinois l'incorpora dans sa constitution et le peuple le ratifia par une majorité de 29.005 voix

sur 167.525 suffrages exprimés ; ce qui faisait dire à M. Naville dans son ouvrage sur « la question électorale en Europe et en Amérique : « Il est depuis des années acquis au débat qu'un peuple entier peut parfaitement comprendre et apprécier l'idée de la représentation proportionnelle. »

La Constituante de l'Etat d'Ohio l'adopta également, mais la réforme ne fut point ratifiée par le peuple.

En Angleterre le vote cumulatif fut introduit dans l'*Elementary Education Act* du 9 août 1870 pour l'élection des membres des comités scolaires (*School Boards*).

Le « vote limité » donna lieu également à de nombreux essais. Il consiste en ce que chaque électeur ne peut voter que pour un nombre de candidats inférieur à celui des députés à élire dans la circonscription ; de façon à ce que le ou les sièges restants soient attribués à la minorité la plus forte. Il fut introduit en Angleterre par une loi du 15 août 1867 pour la nomination des membres de la Chambre des communes. Mais il n'était institué que dans les circonscriptions où il n'y avait que trois députés à élire et à Londres — où quatre députés étaient à élire. Dans ces circonscriptions restantes les électeurs ne pouvaient voter pour plus de deux candidats et à Londres pour plus de trois candidats. Le vote limité fut aboli

par l'act de réforme de 1884 qui, en établissant partout des circonscriptions à un député, en rendait l'application impossible.

L'Espagne l'adopta, à son tour, pour l'élection des députés, par une loi du 28 décembre 1878. La loi du 21 juin 1890 qui maintient les dispositions de la précédente s'exprime ainsi : « Si le district doit nommer un député chaque électeur ne peut donner valablement son vote à plus d'une personne ; s'il doit en nommer plusieurs, chaque électeur n'a le droit de voter que pour un nombre de candidats inférieur de un, deux ou trois au nombre de députés à élire suivant que ce nombre est de deux à quatre, de plus de quatre ou de plus de huit. »

En Italie, la loi électorale du 22 janvier 1882 a appliqué le vote limité aux élections législatives, mais dans les circonscriptions à cinq députés seulement, l'électeur ne pouvait alors voter que pour quatre candidats. Il fut supprimé par la loi du 5 mai 1891 qui rétablit le scrutin uninominal.

En Allemagne, le mouvement proportionnaliste fut plus lent. Toutefois, en 1894, le Parlement Badois adopta une proposition de loi tendant à l'introduction de la représentation proportionnelle et, en 1897, la Chambre wurtembergeoise émettait un vœu favorable.

Mais aucun pays ne fit de la réforme une application aussi étendue que la Suisse et la Belgique.

C'est au canton du Tessin que revient, en Suisse, par une loi du 24 novembre 1891, l'honneur d'avoir introduit le premier un véritable système de représentation proportionnelle, pour les élections des membres du Grand Conseil.

La nouvelle législation électorale fut confirmée par la loi du 2 décembre 1892. Elle est toujours en vigueur.

Dans le canton de Neuchâtel, la représentation proportionnelle fut introduite dans la législation électorale par la loi du 8 octobre 1891 à titre d'expérience d'abord, puis définitivement adoptée par la loi du 22 novembre 1894.

Dans le canton de Genève, la question fut portée dès 1842 à la tribune de la Constituante par M. Hoffmann. Mais c'est à partir de 1865 qu'elle prit surtout de l'extension grâce à la fondation à Genève d'une association réformatrice qui eut pour président M. Ernest Naville, auteur de nombreux ouvrages sur la représentation proportionnelle.

L'ardente campagne menée par l'association en faveur de la réforme contribua certainement au vote de la loi du 6 juillet 1892 qui établit un système de représentation des minorités pour les élections du Grand Conseil. Cette loi fut suivie d'une autre loi en date du 3 septembre 1892 qui réglementa la nouvelle législation dans ses détails.

L'expérience fut concluante et le *Journal de*

*Genève* pouvait écrire quelques jours après les élections : « Au point de vue pratique le nouveau système a fait brillamment ses preuves, chaque groupe sera représenté par ses hommes les plus en vue. »

Les élections se font encore aujourd'hui sous ce régime et tous les partis s'en félicitent.

Notons en passant que la Suisse, par son organisation fédérative et l'absence de gouvernement parlementaire — qui coupait court à l'objection tirée de ce que la représentation proportionnelle empêchait la formation d'une majorité — était particulièrement bien placée pour expérimenter cette nouvelle législation, qui lui donne aujourd'hui toute satisfaction.

En ce qui concerne la Belgique, la question fut portée dès 1892 à la tribune de la Chambre des Représentants et du Sénat, mais ce n'est que le 8 août 1899 que le gouvernement déposa sur le bureau de la Chambre des Représentants un projet de loi relatif à l'application de la représentation proportionnelle aux élections législatives. Ce projet de loi donna lieu à de nombreuses discussions tant à la tribune publique qu'au sein des Commissions et fut enfin adopté par les deux Chambres. Nous aurons l'occasion d'étudier plus tard le mécanisme du système qui fonctionne en Belgique, car,

à quelques modifications près, il a été adopté par notre Commission de Suffrage universel.

Nous arrêterons ici cette brève nomenclature que nous avons seulement citée pour indiquer l'importance du mouvement proportionnaliste, désirant surtout faire porter notre étude sur l'évolution de l'idée en France et sur les travaux parlementaires dont elle a fait l'objet.

## CHAPITRE II

### A QUELS INCONVÉNIENTS REMÉDIE LE SYSTÈME SOUMIS A L'APPROBATION DES CHAMBRES. — EXPOSÉ DE CELUI-CI

La représentation proportionnelle, entendue dans son sens le plus strict — le plus conforme à la vérité électorale — n'est possible que combiné avec le scrutin de liste.

Une explication rapide le fera comprendre. Pour répartir les sièges proportionnellement à l'importance de chaque parti il faut qu'il y ait une masse — la masse des électeurs — qui seule permet de dégager les forces respectives des adversaires en présence.

Avec le scrutin individuel pur et simple qui suppose une destination précise des voix électorales à tel candidat déterminé, la question d'une répartition de sièges ne se pose pas.

Pourtant il ne serait pas exact de dire que le système adopté par les Chambres et que nous expliquerons plus loin soit le seul qui permette la représentation d'une minorité,

De nombreuses combinaisons ont été imaginées dont l'une mérite particulièrement l'attention tant à cause de sa célébrité et de l'essai pratique qui en fut fait que par la combinaison du scrutin de liste avec le scrutin uninominal qu'il réalise. On l'a appelé « système du quotient ».

Il fut appliqué en Danemark il y a un demi-siècle et le publiciste anglais, Thomas Hare, en fit l'exposé théorique.

Dans ce système, on divise le nombre des votants par celui des sièges à pourvoir; le quotient obtenu est le chiffre requis pour être élu. Mais il peut arriver que le candidat préféré de l'électeur n'ait pas besoin de la voix de ce dernier pour être élu. Aussi l'électeur doit-il indiquer à quel autre candidat il entend que son suffrage soit compté. Aussi ce système est-il souvent dénommé : système de la liste de préférence.

Un exemple en fera mieux saisir le mécanisme.

Supposons une circonscription qui compte 120.000 votants. Huit députés sont à élire. En divisant ces deux chiffres l'un par l'autre, on obtient le chiffre de 15.000 votants qui constitue l'unité de représentation, celui que les candidats doivent atteindre pour être proclamés élus.

Mais l'électeur — qui tient avant tout à faire passer son candidat A — l'inscrit en tête de son bulletin de vote et le fait suivre du nom du can-

didat B sur lequel il désire que sa voix soit reportée — si le premier a déjà réuni le nombre de suffrages voulu, et poursuivant le même raisonnement, il peut inscrire un troisième nom, puis un quatrième, jusqu'à concurrence du nombre des sièges à pourvoir.

Ce qu'il faut remarquer avant tout dans ce système c'est que l'électeur ne vote, en définitive, que pour un seul candidat ; c'est donc un scrutin uninominal, mais c'est aussi un scrutin de liste en ce sens que chaque électeur peut inscrire sur son bulletin de vote les huit candidats — en l'espèce — dans l'ordre de ses préférences.

Il est donc beaucoup plus un scrutin de personne qu'un scrutin politique. Et, comme le dit M. Charles Benoist, si, dans ce système, la représentation est proportionnelle, elle l'est par rapport aux sympathies pour les personnes plutôt que par rapport aux partis en tant que tels.

On a donc cherché un remède et on l'a trouvé avec le système de la concurrence des listes basé sur la recherche du quotient — comme dans le système précédent — mais qui en diffère en ce que chaque parti peut présenter une liste de candidats et qu'il lui est attribué autant de candidats qu'elle contient de fois le quotient. Elle en diffère encore en ce que — cette proportion une fois établie — sont élus ceux qui ont recueilli le

plus grand nombre de suffrages alors que, d'après le système de M. Hare, l'ordre d'inscription seul réglait l'attribution des sièges.

Avec ces deux modifications, le vote de l'électeur était en même temps un vote de parti et un vote personnel.

Un vice capital pourtant entachait cette combinaison qui paraissait à première vue excellente.

Il pouvait arriver, en effet, que le chiffre des voix électorales obtenues par chaque parti ne fut pas exactement divisible par le quotient, ce qui avait pour résultat de laisser sans représentation l'excédent des voix — excédent qui pouvait être très important.

Et songer à attribuer ces sièges non pourvus à la liste ayant réuni le plus de voix ou à celle qui avait le plus gros reste eût été solutionner le problème de la représentation proportionnelle par des procédés d'où le principe de la proportion était exclu.

Aussi la Commission du Suffrage universel a-t-elle préféré se rallier au système adopté par la Ligue de la Représentation proportionnelle.

Nous en expliquerons plus loin le mécanisme en détail. Disons dès maintenant que le vote de la Commission fut précédé d'importants travaux parlementaires sur la question.

Nous ne citerons que pour mémoire les proposi-

tions de loi déposées, en 1875, par M. Pernolet, et en 1880, par M. Cantagrel, car elles ne furent l'objet d'aucun rapport.

C'est surtout au cours de la précédente législature que la question, reprise par des membres de la Chambre appartenant à des partis différents a fait un grand pas, grâce au dépôt de nombreuses propositions de loi de MM. Dansette, Mirman Louis, M. Réveillaud, etc...

Ces diverses propositions renvoyées à la Commission du Suffrage universel ont abouti à la rédaction d'un rapport déposé par M. Charles Benoist en avril 1905, véritable monument parlementaire de discussion juridique et de documentation précise qui a posé la question sous un jour véritablement clair.

Le distingué rapporteur y examine la représentation proportionnelle sous un triple point de vue : en son fondement, en son fonctionnement et en ses effets. Le texte de la proposition auquel aboutit le rapport se divise en deux parties bien distinctes : l'une relative au scrutin de liste, l'autre concernant la représentation proportionnelle.

Mais, par suite du renouvellement de la Chambre en 1906 et par là même de la Commission du Suffrage universel, ce premier texte a été abandonné et remplacé par un nouveau dispositif — qui est

pour ainsi dire la reproduction du contre-projet déposé autrefois par M. Flandin.

Beaucoup plus court que celui de la Commission de 1905 il contient également d'importantes modifications que nous aurons l'occasion d'expliquer plus loin.

Les cinq premiers articles traitent du rétablissement du scrutin de liste. Comme il n'est pas question de la durée de la législature, il faut en déduire que la Commission n'a pas eu à ce point de vue l'intention d'apporter une modification au système actuellement en vigueur.

L'élection se fait bien entendu en un seul tour de scrutin, la représentation proportionnelle ayant pour effet d'assigner à chaque parti le nombre de représentants auquel son importance lui donne droit.

Chaque département élit autant de députés qu'il compte de fois 75.000 habitants, toute fraction supérieure à 25.000 étant comptée pour le chiffre entier.

Cette disposition aurait pour effet de ramener à 560 le nombre des membres de la Chambre des députés.

Il est intéressant de signaler, alors que la question d'une forte réduction des députés est violemment agitée, l'observation du rapporteur sur ce sujet. Il déclare hautement qu'une réduction plus

forte que celle qu'il propose serait un obstacle au fonctionnement de la représentation proportionnelle dans les départements qui auraient à élire un ou deux députés seulement.

Or c'est à cette réduction — assez forte pour constituer l'inconvénient qui vient d'être signalé — que tend le projet de réforme sur la représentation proportionnée qui aurait pour conséquence de menacer le succès de la représentation proportionnelle avec laquelle elle n'a, d'ailleurs, aucun lien de parenté.

Les articles 6, 7, 8 et 9 sont ceux qui ont trait au fonctionnement de la représentation proportionnelle. Nous croyons utile, vu la nouveauté de l'institution, de les reproduire *in-extenso*

ART. 6. — Chaque électeur dispose d'autant de suffrages qu'il y a de députés à élire dans la circonscription. L'électeur peut accumuler la totalité ou plusieurs de ses suffrages sur un même nom.

Les procès-verbaux des bureaux de vote constatent le nombre des suffrages recueillis par chaque candidat.

ART. 7. — La Commission de Recensement centralise les procès-verbaux des bureaux de vote, établit la masse électorale de chaque liste et répartit les sujets entre les listes au prorata de leur masse électorale. La masse électorale de chaque liste est la somme des nombres de suffrages res-

pectivement obtenus par les candidats appartenant à cette liste.

ART. 8. — Pour répartir les sièges entre les listes chaque masse électorale est successivement divisée par 1, 2, 3, 4, jusqu'à concurrence du nombre des sièges à pourvoir et les quotients obtenus sont inscrits par ordre d'importance jusqu'à ce qu'on ait déterminé dans cet ordre autant de quotients qu'il y a de députés à élire dans la circonscription.

Le plus petit de ces quotients correspondant au dernier siège à pourvoir sert de diviseur commun. Il est attribué à chaque liste autant de députés que sa masse électorale contient de fois le diviseur commun.

ART. 9. — Dans chaque liste les sièges sont dévolus aux candidats ayant obtenu le plus de suffrages et, en cas d'égalité de suffrages, aux plus âgés.

De la lecture de ces articles, il ressort que le fonctionnement de la représentation proportionnelle se réduit à quatre opérations très simples :

PREMIÈRE OPÉRATION. — Addition de tous les suffrages obtenus par les différents candidats d'une même liste. Le total de ces suffrages constitue la masse électorale.

DEUXIÈME OPÉRATION. — Division successive de toutes les masses électorales afférentes à chaque liste par le nombre de sièges à pourvoir.

TROISIÈME OPÉRATION. — Répartition de ces siè-

ges entre les différentes listes au prorata du nombre de suffrages obtenus par chaque liste.

QUATRIÈME OPÉRATION. — Attribution des sièges aux candidats de chaque liste qui ont obtenu le plus de voix.

Le projet stipule en outre que les candidats non élus de chaque liste qui ont recueilli le plus grand nombre de voix seront appelés, en cas de vacance par décès, à remplacer, suivant le rang de leur inscription, les titulaires de la même liste. Mais ils devront avoir, au moment où la vacance se produit, la jouissance de leurs droits politiques.

Telle est, dans ses grandes lignes, le projet adopté par la Commission du Suffrage universel.

## CHAPITRE III

### COMPARAISON DU SYSTÈME FRANÇAIS AVEC LE SYSTÈME BELGE

**Procédé d'Hondt. -- Modifications apportées  
au système belge. — Economie du projet français**

Le système sur lequel est basé le projet qui vient d'être exposé n'est pas issu de l'imagination des législateurs français.

Il fut inventé par M. d'Hondt, professeur à l'Université de Gand, et est appliqué en Belgique depuis déjà plusieurs années.

Il peut paraître compliqué au premier abord ; il est pratiquement des plus simples.

Un exemple suffit — et est nécessaire — pour le démontrer.

Supposons que, dans un département, où il y ait huit députés à élire, trois listes soient en présence : la liste progressiste, la liste radicale et la liste socialiste.

*La liste progressiste obtient :*

|                          |        |      |
|--------------------------|--------|------|
| 1 <sup>er</sup> candidat | 62.000 | voix |
| 2 <sup>e</sup> »         | 61.950 | »    |
| 3 <sup>e</sup> »         | 61.900 | »    |
| 4 <sup>e</sup> »         | 61.775 | »    |
| 5 <sup>e</sup> »         | 61.600 | »    |
| 6 <sup>e</sup> »         | 61.325 | »    |
| 7 <sup>e</sup> »         | 61.000 | »    |
| 8 <sup>e</sup> »         | 59.803 | »    |

La masse électorale est de 491.353

*La liste radicale obtient :*

|                          |        |      |
|--------------------------|--------|------|
| 1 <sup>er</sup> candidat | 75.000 | voix |
| 2 <sup>e</sup> »         | 74.750 | »    |
| 3 <sup>e</sup> »         | 74.700 | »    |
| 4 <sup>e</sup> »         | 74.525 | »    |
| 5 <sup>e</sup> »         | 74.077 | »    |
| 6 <sup>e</sup> »         | 73.901 | »    |
| 7 <sup>e</sup> »         | 73.750 | »    |
| 8 <sup>e</sup> »         | 73.653 | »    |

La masse électorale est de 594.356

*La liste socialiste obtient :*

|                          |        |      |
|--------------------------|--------|------|
| 1 <sup>er</sup> candidat | 26.001 | voix |
| 2 <sup>e</sup> »         | 25.940 | »    |
| 3 <sup>e</sup> »         | 25.800 | »    |
| 4 <sup>e</sup> »         | 25.750 | »    |
| 5 <sup>e</sup> »         | 25.601 | »    |
| 6 <sup>e</sup> »         | 24.800 | »    |
| 7 <sup>e</sup> »         | 24.728 | »    |
| 8 <sup>e</sup> »         | 24.680 | »    |

La masse électorale est de 203.300

Divisons successivement par 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8  
— puisqu'il y a huit députés à élire — chacune  
des trois masses électorales.

Nous obtiendrons les quotients suivants :

*Liste progressiste*

|                    |   |   |   |         |
|--------------------|---|---|---|---------|
| 491.353            | : | 1 | = | 491.353 |
| (Masse électorale) | : | 2 | = | 245.676 |
|                    | : | 3 | = | 163.784 |
|                    | : | 4 | = | 122.838 |
|                    | : | 5 | = | 98.270  |
|                    | : | 6 | = | 81.892  |
|                    | : | 7 | = | 70.621  |
|                    | : | 8 | = | 61.419  |

*Liste radicale*

|                    |   |   |   |         |
|--------------------|---|---|---|---------|
| 594.356            | : | 1 | = | 594.356 |
| (Masse électorale) | : | 2 | = | 297.178 |
|                    | : | 3 | = | 198.118 |
|                    | : | 4 | = | 148.589 |
|                    | : | 5 | = | 118.871 |
|                    | : | 6 | = | 99.059  |
|                    | : | 7 | = | 84.902  |
|                    | : | 8 | = | 74.294  |

*Liste socialiste*

|                    |   |   |   |         |
|--------------------|---|---|---|---------|
| 203.300            | : | 1 | = | 203.300 |
| (Masse électorale) | : | 2 | = | 101.650 |
|                    | : | 3 | = | 67.766  |
|                    | : | 4 | = | 50.825  |
|                    | : | 5 | = | 40.660  |
|                    | : | 6 | = | 33.883  |
|                    | : | 7 | = | 29.042  |
|                    | : | 8 | = | 25.412  |

Rangeons maintenant les quotients, dans l'ordre de leur importance — jusqu'à concurrence de huit — puisqu'il y a huit députés à élire et voyons à quelle liste ils appartiennent. Nous trouvons :

|                          |           |                |
|--------------------------|-----------|----------------|
| 1 <sup>er</sup> quotient | 594.356   | Liste Radicale |
| 2 <sup>e</sup>           | » 491.353 | » Progressiste |
| 3 <sup>e</sup>           | » 297.178 | » Radicale     |
| 4 <sup>e</sup>           | » 245.676 | » Progressiste |
| 5 <sup>e</sup>           | » 203.300 | » Socialiste   |
| 6 <sup>e</sup>           | » 198.118 | » Radicale     |
| 7 <sup>e</sup>           | » 163.784 | » Progressiste |
| 8 <sup>e</sup>           | » 148.589 | » Radicale     |

Le huitième quotient — 148.589 — est le *diviseur commun*.

La liste radicale obtient **4 sièges** parce que sa masse électorale — 594.356 — contient 4 fois le diviseur commun.

La liste progressiste obtient **3 sièges** parce que

sa masse électorale — 491.353 — contient 3 fois le diviseur commun.

La liste socialiste obtient **1 siège** parce que sa masse électorale — 203.300 — ne contient que 1 fois le diviseur commun.

Ces sièges seront attribués aux candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages dans chaque liste. Ainsi, dans notre exemple, les deux sièges de la liste progressiste seront attribués aux candidats 1 et 2, les trois sièges de la liste radicale aux candidats 1, 2, 3; et l'unique siège de la liste socialiste au candidat 1.

Mais une question se pose : celle de la liberté de l'électeur. Devra-t-il voter pour tous les candidats d'une liste sans en excepter un seul ou pourra-t-il modifier celle-ci à son gré? C'est ici que s'impose la comparaison du projet français avec le système belge. Celui-ci, en effet, ne permet pas à l'électeur d'apporter la moindre modification à la liste lorsque celle-ci a été dressée par son parti et déposée. On l'a appelée la « liste bloquée ». L'électeur ne peut ni rayer un non, ni le remplacer par un autre : autrement son bulletin est annulé.

Cette façon très spéciale de comprendre la souveraineté de l'électeur avait déjà choqué la Commission de 1905 et elle avait décidé que tout bulletin sur lequel la liste aura été modifiée soit par addition, soit par suppression de noms ne comp-

terait pas comme vote de liste, mais compterait comme vote isolé en faveur de chacun des candidats qui y figurent.

C'était, on le voit, une sorte de vote uninominal, non un vote de parti.

En outre, le système belge permettait à l'électeur — c'était la seule liberté qui lui était laissée, liberté assez illusoire d'ailleurs — de marquer sa préférence en faveur de celui des candidats — d'un seul — qu'il voulait voir élire en première ligne. De telle sorte que, au cas où la liste n'aurait droit qu'à un seul candidat, ce soit celui qu'il indique et non celui placé en tête de la liste.

La Commission de 1908 pensa qu'il fallait donner à l'électeur une liberté plus grande et lui permettre d'être autre chose qu'une machine à voter.

Le texte auquel elle s'est ralliée est même le contrepied absolu des dispositions du système belge. Ce texte autorise, en effet, l'électeur à composer sa liste comme il l'entend, à y inscrire des noms de candidats figurant sur des listes différentes, à rayer ceux qui ne lui plaisent pas, à ajouter ceux auxquels vont ses sympathies.

En un mot toutes les combinaisons sont permises, mais à condition expresse que tous les candidats portés sur la liste confectionnée par l'électeur

auront fait la déclaration prescrite par l'article 2 de la loi du 17 juillet 1889.

D'autre part, le vote de préférence n'existe pas, ce qui s'explique si l'on se reporte à l'idée sur laquelle est basé le système de la Commission. M. Flandin l'exprime d'ailleurs lui-même dans son rapport : « L'électeur en accordant son suffrage à un candidat est présumé par là même donner son adhésion implicite aux idées qu'il représente. d'où cette conséquence que chaque suffrage exprimé par un électeur a une double valeur : il vaut comme suffrage individuel au profit du candidat en faveur duquel il est émis ; il vaut comme suffrage de liste à laquelle appartient le candidat. »

## CONCLUSION

Nous croyons avoir démontré de quelle simplicité pratique était le système soumis actuellement à l'approbation des Chambres.

Vouloir prétendre que les diverses opérations nécessaires pour arriver à l'attribution proportionnelle des sièges entre les différentes listes constituent une tâche au-dessus des forces des bureaux de vote et de la Commission de Recensement, c'est opposer, en l'absence de motifs sérieux, de mauvaises raisons pour repousser une réforme qui paraît s'imposer.

Nul ne contestera qu'elle aurait pour effet d'apporter plus de justice dans les élections et aussi de permettre à l'électeur d'exercer dans toute sa plénitude une souveraineté qu'il n'a pas avec le système actuel.

Elle aurait, en outre, cet autre avantage — considérable — d'amener la réduction du nombre des députés — qui paraît tant souhaitée par tous les partis — dans des conditions de justice qui

n'existeraient pas si l'on y procédait en maintenant le système actuel.

Actuellement il faudrait, pour attendre ce résultat, procéder à une péréquation des circonscriptions qui entraînerait la fusion, en une seule, de certaines d'entre les moins importantes.

Ce serait pour les représentants des circonscriptions ainsi sacrifiées la « guillotine sèche ».

Le rétablissement du scrutin de liste avec représentation proportionnelle obvierait à ce résultat arbitraire et brutal en laissant à chacun des partis et de leur représentant, une chance de succès.

Les nombreuses propositions de loi, tendant à la réduction du nombre des députés, déposées sur le bureau de la Chambre en ces dernières années ont été examinées avec soin par la Commission du Suffrage universel.

Au rapport de M. Flandin est annexé un tableau calculant, sur la base de 75.000 habitants, le nombre des députés à élire. Cette base ramènerait le chiffre de ceux-ci à 540. Celle de 100.000 habitants le réduirait à 450 y compris l'Algérie et les Colonies.

Le Parlement a donc une belle occasion en votant l'introduction de la représentation proportionnelle, de faire d'une pierre deux coups.

Ils est à souhaiter qu'il ne la laissera pas échap-

per. Pour qu'une idée ait réuni autant d'adeptes que la représentation proportionnelle, il faut que sa justesse soit évidente. C'est un spectacle qui n'est pas souvent donné en politique que de voir les partis les plus opposés se donner la main pour faire aboutir une réforme.

Le pays a tout à espérer d'un semblable accord, il n'attend que le vote par lequel cet accord doit se traduire.





